

# 失地农民问题调查

文/胡红燕

【摘要】本文对侨英街道失地农民的现状进行了调查,分析了失地农民存在的主要困难,并提出了相应建议。

【关键词】失地农民;问题;建议

【作者简介】胡红燕,厦门大学经济学院经济系管理经济学硕士研究生。

就城市化是从农民转变为市民的过程来看,城市化是农民的市民化,它实现了农民与土地的剥离。对于农民来说,这种剥离一方面是强迫的,它是国家动用公权的一种政府行为,农民对土地的情感和意愿只是一种参考;另一方面,这种剥离也是一种自愿行为。此过程尽管导致部分农民失去土地,但从长远看,他们应该成为城市化的受益者。由于城市化进程不可改变,失地农民的产生也就成为一种必然。在如此大转变的环境中,不管是主动的还是被动的,失地农民这个大群体都必须把自己当作城市化的主体,充分发挥自身的能动性,积极参与到城市化的进程中来,而不是局限地处于被动的接受他人安排的状态。

## 一、失地农民的现状

侨英街道办成立于2001年5月16日。街道下辖浒井、叶厝、凤林美、孙厝、东安、兑山6个社区,辖区还包括天马种猪场。常住人口1.2万人,外来人口近2.6万人。近年来,随着厦门建设海湾型城市步伐的加快,厦门市集美区农村土地征地拆迁速度加快。仅2004~2005年,因建设集美文教区需要,就征用了集美区侨英街道办兑山居委会、后溪

镇英村、东宅、后安、岩内、西亭等村共计5811.39亩地,拆迁民房及厂房等近2万平方米。又因建设2006年第六届中国国际园林花卉博览会项目需要,征用农村用地13000多亩土地(含水面),拆迁民房及厂房40万平方米,涉及一个街道办事处、四个村。征地的进行势必会产生失地农民,到2004年初,“侨英街道所辖社区总共约有1560人的失地农民”。

由于侨英街道地处同集经济带的咽喉链节,区

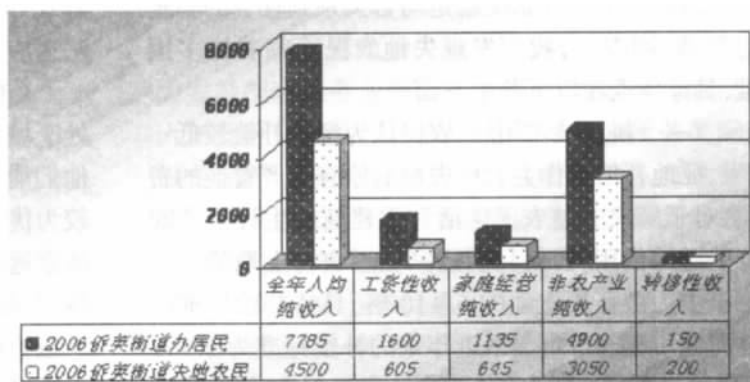


图2 2006年侨英街道办居民与失地农民人均收入对比构成图

位优势明显,蕴含无限商机,其农民人均纯收入高于厦门农民人均纯收入(见图1)。但是由于各个社区的地理位置、居民的年龄构成与文化程度的差异等原因,社区之间的增长不平衡,特别是征地过程中产生的失地农民的生活水平与街道办居民的平均生活水平相比,差距显著(见图2)。

从我们的调查情况来看,征地对多数农民来说是机遇,对少部分农民是挑战。土地被征用以后,打破了农民多年以来的劳动习惯与生活方式,多数劳动力必须离开土地,在农业外寻找新的出路。位于市郊的侨英街道所辖社区外来人口多,大多数失地农民利用征地

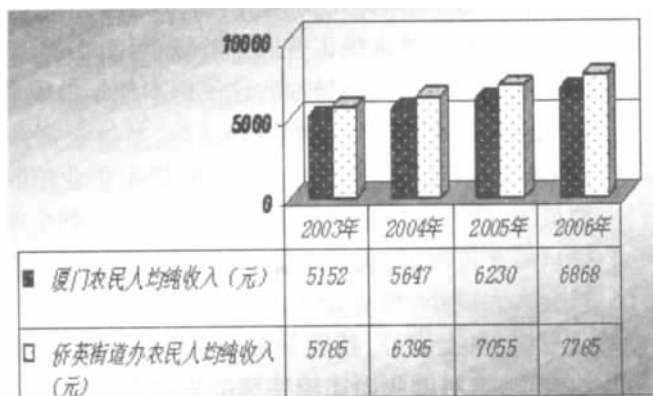


图1 厦门市与侨英街道办人均收入对比图

补偿款建房出租或者开小商店经商,增加收入的门路比较多。还有部分村集体利用部分征地补偿款建了综合楼和通用厂房出租,每年有一定的分红给居民。总的来说,失去土地后农民的总收入有所增加。但是对于一些特殊失地农户来说,如家庭人口多,子女尚小,家里劳动力少,家庭主要劳动力年龄偏大,文化水平低,家里有人长期患病的等等,他们的收入水平较之失地前并没有太大的提高,甚至有所下降。

## 二、失地农民的主要困难

失地农民一般是指在现阶段我国城市化的进程中,由于城市(镇)的建设和扩展,基于城市(镇)建设用地的需要,因土地被征用而失去土地的农民。城市化、工业化的快速发展引起的征地狂潮导致失地农民数量急剧增加。对于那些并不依赖土地而生存,早已依靠经营二、三产业或以务工收入为主的农民,失地后生活水平有了提高。但对于那些原来仅仅依靠经营土地维持生活的纯农业户,特别是年龄较大的农民,除从事农业外没有其他技能,失去土地就失去了保障。侨英街道属于城乡结合部,前种类型的失地农民较多,但是后种类型的失地农民也不少,这部分失地农民的生存状况稳定与否关系到社会的稳定与和谐。调查中,我们发现失地农民面临着许多困难,具体体现在以下几个方面。

### (一)耕地被占用后,农民认为经济补偿较低

征地补偿金作为农民失地后原有资产置换的费用,对于解决失地农民生活和重建新的生计系统起着关键的作用。但是目前国家征用农村土地的补偿价格仅为被征用土地的6~10倍,具体补偿标准因地而异。厦门市集美区近年来的补偿标准为5.6万元/亩(岛内的约为6.2万元/亩)。这与其他地方的补偿标准相比是很高的了。但是我们与当地普通公务员的工资相比,一个普通公务员的不到一年的工资收入就可以买下一个农民赖以生存的生存资料,可见征地补偿标准仍然偏低。现时的补偿标准不仅没有做到对失地损失的全额补偿,而且没有考虑到土地的潜在收益和利用价值,没有考虑到土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能。

### (二)在如何发挥征地补偿款的功效上有所困惑

对于与土地打交道的农民来说,手上突然获得10万元左右的补偿款(以每户4口人来算),该怎么用才能使其增值,保证全家人以后的生活呢?我们发现,多数村民都把征地补偿款用于房屋的建设与子女的教育上,也有相当部分的村民将失地补偿费

全部用于生活消费,坐吃山空,往往在短期内就把有限的安置费用消费完。却极少有人将这笔钱用于创业,原因如下:村民普遍认为投资环境难以把握,且创业收益没有房租来的快,资金短缺;周围失败破产的例子很多,风险太大;政府没有给予宣传与导向等。

### (三)就业困难

失地农民就业难,有内、外部两方面的因素。

#### 1.自身原因。

(1)就业观念保守落后,缺乏就业的主动性。由于位于城市近郊的生产生活条件优越,特别是闽南文化的特有性——乡土情结深,使老百姓养成了安于现状的传统观念,很容易形成自我盲目满足感。加上城乡结合部的出租房市场发达,使得很多失地农民守着这份收入,不愿主动面向市场,寻找适合自己的工作,也不愿离开家园,到陌生或者艰苦的地方去创业。

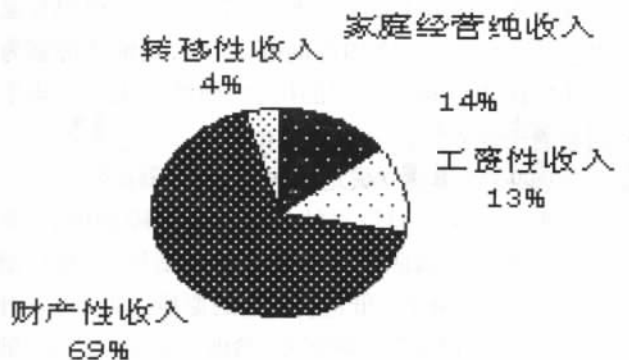
(2)自身素质、技能较低,缺乏就业的竞争力。调查显示,目前从事农业的农民,大多数属于年龄较大,文化程度较低的弱势群体,缺乏二、三产业岗位就业的技能。还有部分失地农民在就业习惯和生活方式等方面没有转变,无法适应严格的企业管理,无法适应工业化和城市化的需要。

(3)吃苦耐劳的精神不足,缺乏就业的自觉性。处于城乡结合部的农民长期接受着城市的辐射,使他们能较早地享受到现代工业和城市文明的成果,较为优越和殷实的生活滋生了他们的惰性,表现为:离家远的工作不干,工资低的工作不干。对岗位挑三拣四,高不成低不就。在外出打工挣钱不多,还得看老板脸色,外面的世界很黑暗等偏激认识下,有些人宁愿赋闲在家也不愿外出打工。

#### 2.外部原因。

(1)外来劳动力的冲击。据统计,侨英外来人口达2.6万人。外来人口对侨英的经济建设发挥了很大的作用,但对本地的劳动力转移却形成了一定的障碍。据调查,外来民工普遍年龄较小,能吃苦,工资要求低,文化水平相对较高,这使得本地年龄较大的失地农民几乎没有什么竞争力。

(2)企业用工成本差异。政府规定企业招收本地员工,需为他们缴纳三金。以盈利为目标的企业选择只需支付两金,或者不需支付的外地员工,成本必然会大大减小。加上企业认为本地人难于管理(生活习惯、本土优势、技能等方面),更不愿意招收本地员工,这对就业面比较狭窄的失地农民来说无疑是雪上加霜。



说明：工资性收入（包括在非企业组织中劳动所得、在本乡地域内劳动所得、外出从业所得）  
 家庭经营收入（包括第一产业纯收入、非农产业纯收入）  
 财产性收入（包括租金、集体分配股息和红利、土地征用补偿收入、其它投资收益）  
 转移性财政补贴收入（低保等）

图3 2006年侨英街道办事处失地农民收入构成图

（3）劳动力转移工作盲目性大，实际转移的人口数量偏低。在我们的调查中，政府这两年确实组织了许多免费的培训，但是培训的针对性不够强。政府在培训的过程中并没有真正了解村民想做什么、能做什么，使得大多数失地农民上岗不久后由于适应不了职位的要求而主动请求离开。

#### （四）收入单一

从图3我们可以看出，当地失地农民的主要收入来自财产性收入，特别是租金收入。这种收入很大的特点就是不稳定。这对失地农民以后的长期生活来说是具有风险的。

#### （五）缺乏必要的社会保障

长期以来，我国的社会保障制度主要面向城市居民，农民只有家庭保障和土地保障，失业保障和养老保障都落到土地保障和家庭养老上。厦门市通过广泛征求各方尤其是广大农民的意见后，市政府出台了《厦门市被征地人员基本养老保险暂行办法》。按照“政府推动，政策引导，集体扶持，个人参保，财政补贴”的原则，把土地换保障与城镇职工基本养老保险统一管理并轨运行，并同时建立多层次的农村合作医疗保障制度。但是从调查中我们发现，村民的投保率很低，投保的积极性不高，这与现行征地价格满足不了建立失地农民养老保障制度的需要以及村民对养老保险和医疗保险的认识不足有关。

### 三、解决失地农民问题的建议

（一）级差地租返还 村集体资产要合理量化并利用

土地被征用后，获取土地出让或公开拍卖的土地净收益，要确定一个合理的比例，返还给村集体经济组

织，用于发展壮大村集体经济，解决失地农民的公共福利事业。在村改居后存在的集体资产要进行股份量化，投资到收益好的项目上去，让村民入股分红。

#### （二）完善失地农民再就业机制

要实现失地农民的顺利转移，应当加强教育，提高失地农民的素质，以增加他们的就业机会。另外要为他们创造良好的就业环境。

1. 加强教育引导，转变就业观念。思想源于观念，思路决定出路。失地农民的思想意识、生产方式、生活习惯等要现代工业文明、城市文明接轨还需要较长的时间。部分农民失地后产生了焦躁、依赖、懒惰和自卑的心理，因此，政府需要建立一支责任心强、业务能力好的职业指导队伍，加强对失地农民的职业指导，帮助他们正确认识和评估自己，提高他们适应城市就业和市场就业的能力，增强城市就业的信心。

2. 建立被征地农民求职登记和失业登记制度。在法定劳动年龄段内的被征地农民，就业前必须进行求职登记，办理《就业登记证》，以便于记载被征地农民就业、流动、失业、培训等情况，建立被征地农民免费培训制度，包括就业前的引导性培训、职业技能培训、创业培训等。

3. 多渠道地为失地农民提供再就业机会。大力发展配套服务业等公益性事业，鼓励失地农民进入工业区开办农产品贸易、小商品批发及各类配套服务业，努力拓宽失地农民的再就业空间。加大劳务输出力度，有组织有计划地输出失地农民到异地就业。要建立失地农民“就业优惠证”制度，实施就业援助政策，采取各种优惠条件鼓励企业吸纳安置失地农民就业。另外，要引导用人单位安置就业。对于招收失地农民达到一定比例的用人单位，应使其享受一定的减免税费和社保补贴政策等，以此作为激励。

4. 提高失地农民的职业技能。提高失地农民自身的素质和技能是最终解决就业问题的根本，因此，要建立失地农民的教育培训保障机制，全面提高失地农民的专业技能和素质，培育他们的自我造血功能。在职业技术、岗位技能方面应重点培训，提高就业能力。同时，把失地农民纳入城镇下岗、失业人员再就业培训体系中来。政府要整合培训资源，设立失地农民培训基金，建立失地农民培训基地，为失地农民再就业做好服务工作。

#### （三）大力发展适宜失地农民的第三产业

我国城市要增加对失地农民的吸纳能力，不能依靠城市工业本身，应该通过以工业为主的第二产



业在结构升级的过程中带动第三产业的大力发展,以第三产业为主渠道吸纳失地农民。目前我国城市(镇)优先发展的第三产业除了传统的商贸、餐饮、酒店、旅游、保健、修理业之外,还要特别重视发展现代物流配送、连锁超市等新型业态以及社区服务、家政服务和对外劳务输出。这些第三产业对劳动力的素质要求相对低,适合失地农民在经过简单的培训之后上岗就业。

(四)构建失地农民创业支持体系,以创业促就业

从国内外研究及实践经验可以看出,鼓励创业是解决失地农民问题的有效途径之一。目前针对弱势群体的创业支持还很薄弱,而专门针对农民和失地农民的创业支持政策更是少见,没有形成完整的体系。因此,建立专门的失地农民创业支持体系迫在眉睫。

1. 金融支持,建立失地农民创业基金。资金短缺是制约失地农民创业的关键。大多数失地农民连基本的生存都难以保证,更没有多余的资金拿来创业。我们可以借鉴我国科技型中小企业发展基金的思路,通过专门设立失地农民的创业基金来解决失地农民的创业资金启动问题。失地农民创业基金专门资助失地农民创业,根据失地农民的需要做灵活的调整,应具备免费申请、灵活放款、低风险的特点。创业基金的来源可以考虑以下几种措施:一是政府直接投入,给失地农民创业提供直接的创业支持;二是提高土地的转让价格,从土地的增值中拿出一定的比例作为失地农民创业基金;三是被征土地用于经营性项目的,在每年的营业额中提取一定的比例资金。

2. 增加创业机会,搭建创业平台,提供创业项目。失地农民可以从事创业的领域十分广阔,只要失地农民有创业的意识,政府完全可以以创新形式为失地农民搭建创业平台。失地农民的信息闭塞,政府及其他服务机构可以针对失地农民自身的特点为失地农民提供合适的、多样化的项目选择,引导失地农民进入市场。一般来说,失地农民的创业项目应具备以下三个条件:一是低门槛,对资金的需求较低;二是项目对商铺的依赖度不高,尽量为小商铺;三是项目多属于劳动密集型。

3. 建立失地农民创业基地,提供创业服务。失地农民创业基地应由政府出资建立,基地提供的服务是无偿的。创业基地的主要功能是多方面的。第一,提供一个便利的创业场地,使创办的企业节省时间,减少负担。第二,构筑信息通道,通过基地网站为

企业发布招工信息,产品推介。第三,可以组织专家为企业提供培训、市场咨询等。第四,基地还能够为失地农民提供相互交流的机会,能够为更多立志于创业的失地农民树立一个典范。

(四)逐步建立失地农民社会保障体系

为失地农民而设立的各项社会保障制度,不要直接与现行城镇职工社会保险制度衔接。应推广浙江省的经验,遵循“低进低出”的原则,即设计一种“少缴费、少得益”的新制度。参保者得益之“少”的下限,以保障基本需求为准。应为失地农民建立专门的社会保障基金,以制度化方式解决他们的养老、医疗、失业等社会保障问题。同时,政府或社会保障部门应该考虑建立面向失地农民的特殊社会保障,按照不同的年龄段,设立教育、养老、医疗、失业等多种保障。这种社会保障的缴纳费用应由三部分组成:政府出一部分,土地开发增值收益中出一部分,农民出一部分。政府的参与将增加农民的信任感,土地增值收益拿出部分会使农民对失地现象逐渐理解与接受。

本文在实地考察的基础上,结合相关的资料,对当前失地农民的基本现状、面临的问题进行了阐述,并提出了相应的对策。笔者认为失地农民的问题应引起全社会的关注,失地农民的问题亟待解决。而解决失地农民的根本思路是要转变失地农民的观念,使他们走从生存到发展之路,走从接受政府安排到就业进而创业之路。

参考文献

[1]王国林.失地农民调查[M].新华出版社,2006.  
[2]张俊立.农转工[M].社会科学文献出版社,2006.  
[3]村改居后失地农民就业保障问题研究——以厦门集美侨英街道为例 [EB/OL]. <http://blog.sociology.org.cn/guorm/articles/7197.html>.  
[4]郑风田,孙谨.从生存到发展[J].经济学家,2006,(1).  
[5]卢颖.城市化进程中失地农民最终生活安置问题的思考[J].农业经济,2006,(6).  
[6]杨雪.失地农民就业问题研究[J].理论学刊,2006,(1).  
[7]廖红丰.发达国家解决失地农民问题的借鉴与启示[J].新疆农垦经济,2006,(2).  
[8]张媛媛,贺立军.城市化进程中对失地农民就业问题的再思考[J].社会科学家,2004,(2).

(责任编辑 杨艳军)